Ministerio Público
Procuración General de la Nación

S u p r e m a C o r t e:

–I–

El Juzgado Federal en lo Civil y Comercial y Contencioso Administrativo n° 1 y el Tribunal en lo Criminal n° 6, ambos de San Martín, provincia de Buenos Aires, discrepan sobre su competencia para intervenir en el presente amparo (resoluciones del 27 de junio, 1, 16 y 21 de julio, y 6 y 13 de agosto de 2025, incorporadas a fs. 36, 37, 40, 42, 43 y 43 —con error en la foliatura— del expediente digital, al que me referiré en adelante).

La acción fue presentada ante el fuero de excepción contra el Estado Nacional —Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS)— a fin de obtener la cobertura del suplemento nutricional y de los medicamentos Brivaracetam, Topiramato y Cannabidiol, según la fórmula prescripta por el médico tratante. Asimismo, se solicitó su provisión mediante el dictado de una medida cautelar (fs. 2 y 3/35).

El juez federal se declaró incompetente. Explicó que, más allá del origen de los fondos, el Programa Federal Incluir Salud es administrado por las provincias, quienes son responsables de la gestión y control de la atención médico integral prestada a sus afiliados. En ese marco, señaló que la controversia planteada se circunscribía a una invocada omisión en la cobertura de medicamentos; es decir, en el presunto incumplimiento de las obligaciones de la autoridad local, circunstancia que traería aparejada la competencia de la justicia ordinaria del departamento judicial de General San Martín (resolución del 27 de junio de 2025, fs. 36).

A su turno, el tribunal local rechazó la declinatoria en razón de la persona demandada —Estado Nacional— y devolvió las actuaciones a su par federal (resolución del 1 de julio de 2025, fs. 37).

El juez federal resolvió la falta de legitimación pasiva de ANDIS fundado en que el Estado Nacional no es parte sustancial del juicio y en que

la actora, afiliada al Programa Federal Incluir Salud, debió dirigir su reclamo contra la autoridad ejecutora local, sujeto pasivo de la relación jurídica. En consecuencia, mantuvo los fundamentos brindados el 27 de junio de 2025 para declinar nuevamente su intervención en la causa (resolución del 16 de julio de 2025, fs. 40).

Recibidas nuevamente las actuaciones, el tribunal local insistió con su postura y remitió los obrados al magistrado que previno (resoluciones del 21 de julio y 6 de agosto de 2025, fs. 43 y 42, con error en la foliatura).

Finalmente, el magistrado federal, elevó las actuaciones a la Corte Suprema para que resuelva el conflicto (resolución de fecha 13 de agosto de 2025, a fs. 43, con error en la foliatura).

Se ha suscitado así una contienda negativa de competencia que debe dirimir la Corte Suprema, de conformidad con el artículo 24, inciso 7, del decreto–ley 1.285/1958, texto según ley 21.708.

–II–

Ello sentado, cabe recordar que en la tarea de esclarecer la contienda es necesario considerar el relato de los hechos contenido en la demanda y, en tanto se adecue a ellos, el derecho que se invoca como sustento de la pretensión, así como indagar en su origen y naturaleza, y en la relación jurídica existente entre las partes (doct. de Fallos: 345:800, “Ford Argentina SCA”; 345:599, “Villafañe”; y 346:624, “Gorenstein”; entre muchos otros).

L.M., en representación de su hijo S.S.R. —quien pertenece al Programa Incluir Salud—, promovió una acción de amparo contra ANDIS a fin de obtener la cobertura del suplemento nutricional y de los medicamentos Brivaracetam, Topiramato y Cannabidiol, indicados por su médico para el tratamiento de la epilepsia refractaria con retraso madurativo asociado que le fuere diagnosticada. Explica que las crisis epilépticas son frecuentes (hasta cuatro episodios mensuales) y que la negativa de la accionada a cubrir la medicación

prescripta para tratar una enfermedad que no responde a tratamientos convencionales lesiona de manera actual el derecho a la salud del niño. Funda su derecho en las leyes 23.661, 26.061 y sus reglamentarias, así como también en el artículo 75, inciso 22 de la Constitución Nacional y en los tratados internacionales aplicables en la materia (resolución MS 934/2001; v. fs. 3/35).

Se advierte, en primer lugar, que la demanda estaba entablada contra ANDIS, organismo descentralizado inserto en la órbita del Ministerio de Salud de la Nación, a cuyo ámbito se transfirió el Programa Incluir Salud —artículos 1, decreto 698/2017, y 1 a 4, decreto 160/2018—. Sin embargo, declarada su falta de legitimación pasiva así como la del Estado Nacional y la incompetencia del juzgado federal, la actora no formuló planteo alguno, por lo que la resolución de fecha 16 de julio de 2025, notificada a la parte y a los ministerios públicos, ha quedado firme (v. cédulas 25000095436390, 25000095436391, 25000095436392 y 25000095436393, del 16 de julio de 2025; y proveído de fs. 41).

En segundo orden, la demanda persigue, centralmente, la cobertura integral de los fármacos que el niño requiere para tratar su epilepsia refractaria. Es decir, se solicita el otorgamiento de una prestación concreta en favor de un afiliado, aspecto que es asumido por las jurisdicciones locales (art. 2 y anexos I y III, resolución MSN 1862/2011).

Sentado ello, cabe señalar que en numerosos casos donde los actores, como beneficiarios del PROFE (hoy Programa Incluir Salud), iniciaron una acción similar a la aquí intentada, la Corte Suprema ha concluido que corresponde entender a la justicia provincial (Fallos: 339:1831, "S., M.O."; 340:628, "B, R.V."; y 342:692, "P., M.L.", entre muchos).

En esos precedentes se sostuvo que, si bien el aludido programa fue instituido en la esfera del Ministerio de Salud de la Nación, algunas provincias adhirieron al sistema para que sus residentes, beneficiarios de pensiones no contributivas o graciables, recibieran atención médica, situación que se da en

este supuesto al haberse transferido el sistema a la órbita local (CSJN en autos CSJ 59/2020/CS1, "F.C., L. c/ Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires – PROFE s/ incidente de competencia", sentencia del 6 de agosto de 2020; FMP 30541/2019/1/CS1, "Decivo, Sonia Verónica c/ Programa Incluir Salud y otro s/ incidente", sentencia del 4 de marzo de 2021; CSJ 798/2021/CS1, "S., S.A. c/ Ministerio de Salud de la Pcia. de Buenos Aires – Incluir Salud UGP Buenos Aires", sentencia del 28 de octubre de 2021; y CSJ 153/2023/CS1, "V., P.E. s/ recurso de amparo", sentencia del 23 de mayo de 2023; entre otros). El decreto local 880/2004 aprobó el convenio celebrado entre la Nación y el gobierno de la provincia de Buenos Aires, por medio del cual éste asume la atención médica integral de los beneficiarios de pensiones no contributivas afiliados al PROFE, residentes en el ámbito territorial de la provincia de Buenos Aires. En ese marco, se creó la Unidad Ejecutora del programa por decreto provincial 796/2007, que fue transferido a la órbita de la Subsecretaría de Atención y Cuidados Integrales de la Salud, dependiente del Ministerio de Salud de la provincia (cf. decreto local 856/2020, que derogó el decreto 234/2017).

En consecuencia, el sujeto pasivo de la relación jurídica resulta ser la unidad de gestión de la jurisdicción de la provincia (UGP) y no el Estado Nacional que, por ende, no es parte sustancial en el juicio, criterio que se ve convalidado por el artículo 7 del decreto 160/2018 (CSJN en autos CSJ 1128/2018/CS1, "B, E.N. c/ Estado Nacional – Presidencia de la Nación Agencia de Discapacidad s/ amparo de salud", sentencia del 11 de septiembre de 2018; ver, asimismo, FBB 6212/2022/1/CS1, "Incidente nº 1 – Actor: R. A. Demandado: Incluir Salud – PROFE y otro s/ incidente, sentencia del 27 de septiembre de 2022).

–III–

Por lo expuesto, dentro del limitado ámbito cognoscitivo en el que se deciden estas controversias, considero que las actuaciones deben continuar su trámite ante el Tribunal en lo Criminal n° 6 del Departamento Judicial de

Ministerio Público
Procuración General de la Nación

General San Martín, provincia de Buenos Aires, al que habrán de remitirse, a sus efectos.

Buenos Aires, 18 de septiembre de 2025.

ABRAMOVICH COSARIN Victor Ernesto

Firmado digitalmente por ABRAMOVICH COSARIN Victor Ernesto
Fecha: 2025.09.18 12:05:31 -03'00'